



La Explotación de Vaca Muerta y el Impacto Socio- Económico en la Provincia de Neuquén.
El Caso de Añelo. Efectos de la Reforma de la Ley Nacional de Hidrocarburos (2014)
Adriana Mariel Giuliani; Néstor Fernández; María Ayelén Hollmann; Nicolás Ricotta
Ciencias Administrativas Año 4 – N° 7 Enero / Junio 2016
ISSN 2314 – 3738
<http://revistas.unlp.edu.ar/CADIM>

LA EXPLOTACIÓN DE VACA MUERTA Y EL IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. EL CASO DE AÑELO. EFECTOS DE LA REFORMA DE LA LEY NACIONAL DE HIDROCARBUROS (2014)

THE OPERATION OF VACA MUERTA AND THE SOCIOECONOMIC IMPACT IN NEUQUÉN PROVINCE. THE CASE OF AÑELO. EFFECTS OF THE NATIONAL HYDROCARBON LAW REFORM (2014)

Adriana Mariel Giuliani | Néstor Fernández | María Ayelén Hollmann | Nicolás Ricotta

Resumen

La economía de la Provincia de Neuquén se centra en la explotación de hidrocarburos, que representa alrededor del 50% del PBG e incide en el presupuesto público a través de los ingresos por regalías. La declinación de la extracción de petróleo y gas verificada en Argentina generó serias dificultades al Estado Neuquino para afrontar sus compromisos, convirtiendo al endeudamiento en una variable inherente al modelo. Las expectativas de la dirigencia provincial para revertir esta situación están centradas en los recursos no convencionales de Vaca Muerta y Los Molles, en la Cuenca Neuquina. Paralelamente, el Estado Nacional, a través de YPF, apuesta al desarrollo de estas formaciones geológicas para sustituir importaciones de energía, que han acentuado la estructural restricción externa del país.

El propósito del artículo es analizar el impacto socio-económico de la intensificación de la actividad hidrocarburífera en Neuquén, profundizando nuestras investigaciones acerca de la localidad de Añelo, convertida en el núcleo de las operaciones. Otro aspecto a abordar será el proceso de reforma del marco legal que regula el sector llevado a cabo durante el año 2014, con el objetivo de señalar los efectos de la nueva legislación en el territorio, al incorporar instrumentos para incrementar las inversiones.

Palabras clave: Hidrocarburos, Añelo, Marco legal

Abstract

The economy of the Province of Neuquén is centered in hydrocarbon operation, that represents around 50% of the GDP and affects public budget through royalties income. The decline of oil and gas extraction, verified in Argentina, has caused serious difficulties to the Neuquino State to fulfill its commitments, making Public Debt an inherent variable. The local leadership expectations to reverse this situation are focused on unconventional resources from Vaca Muerta and Los Molles, in the Neuquina Basin. At the same time, the National Government, through YPF, rely on these geological formations development to overcome external restriction.

The purpose of this paper is to analyze the impact of the increased activity in the oil and gas sector in Neuquen, deepening our research about the town of Añelo, which became the operating companies main settlement. Another aspect to be addressed will be the legal framework reform process carried out during 2014, in order to point out the effects of the new legislation in the territory, considering that it incorporates instruments to increase investments.

Key words: Hydrocarbon, Añelo, Legal Framework

Adriana Mariel Giuliani

adrianagiuliani@gmail.com

Néstor Fernández

nestraferez@gmail.com

María Ayelén Hollmann

ayelenhollmann@gmail.com

Nicolás Ricotta

nicoricotta11@hotmail.com

Facultad de Economía y Administración.
Universidad Nacional del Comahue.
Argentina.

Clasificación JEL: H7 | Fecha de recibido: Mayo 2015 | Fecha de aprobado: Octubre 2015



Ciencias Administrativas se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución 2.5 Argentina.

Introducción

La economía de la Provincia de Neuquén se caracteriza por su concentración en torno a la explotación de hidrocarburos, que representa alrededor del 50% del Producto Bruto Geográfico e incide en el presupuesto público a través de los ingresos por regalías. La declinación de la extracción de petróleo y gas verificada en Argentina a partir de la desregulación del sector energético iniciada en 1989, apenas iniciado el gobierno de Carlos Menem, generó serias dificultades al Estado Neuquino para afrontar sus compromisos, en especial los derivados de la masa salarial, convirtiendo al endeudamiento en una de las variables inherentes al modelo. Las expectativas de la dirigencia provincial para revertir esta situación están centradas en las formaciones geológicas Vaca Muerta y Los Molles, en base a informes internacionales referidos a la dotación de hidrocarburos no convencionales técnicamente recuperables en su interior. Paralelamente, el Estado Nacional, a través de YPF, apuesta al desarrollo de estas formaciones geológicas para superar la restricción en las cuentas externas del país, potenciada por el incremento de las importaciones de energía necesarias para satisfacer la demanda interna.

El propósito del artículo es analizar el impacto de la intensificación de la actividad desarrollada en el sector hidrocarburífero en la Provincia de Neuquén, en especial desde el punto de vista socioeconómico. En este sentido, nos interesa profundizar nuestras investigaciones acerca del caso de la localidad de Añelo, convertida en el núcleo del asentamiento de las bases de las empresas operadoras, por su cercanía a las nuevas áreas a explotar. Otro aspecto a abordar será el proceso de reforma del marco legal que regula el sector, llevada a cabo durante el año 2014. Se tratará, por un lado, la controversia planteada entre la Nación y las Provincias proveedoras de energía, sobre todo a partir del accionar de organismos locales, como es el caso de la empresa Gas y Petróleo de Neuquén y la interacción con YPF, luego de la expropiación del 51% de su capital social en 2012. Por el otro, se señalarán los efectos de la nueva legislación en el territorio,

considerando que incorpora instrumentos para aumentar las inversiones.

El trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Hidrocarburos y Economía Neuquina”, de la Universidad Nacional del Comahue. La metodología comprende el análisis de la normativa e informes oficiales, estadísticas, indicadores y otras fuentes que contribuyan a formular y contrastar nuestras hipótesis. Para interiorizarnos en el tema referido a Añelo, complementamos la información disponible con visitas a la ciudad. Las fuentes primarias fueron recogidas en un taller realizado en junio de 2013, coordinado por una de las autoras del presente trabajo y de entrevistas a residentes, llevadas a cabo durante 2014 por otros integrantes del equipo. Para la selección de la muestra se procuró incluir a personas de distintas edades y ocupaciones, en virtud de abarcar una serie de testimonios lo más representativa posible. Es preciso aclarar que en estas visitas no todos los entrevistados accedieron a contestar nuestras preguntas; en algunos comercios se negaron a dialogar acerca de la evolución de los precios de los bienes y servicios como emergente de la mayor actividad en el sector hidrocarburífero y el mismo comportamiento tuvieron en el destacamento policial al ser consultados acerca de problemáticas que aquejan a la sociedad. Otros vecinos a los que encontramos en el establecimiento educativo, en el centro de salud y particulares contestaron amablemente nuestros requerimientos.

El marco teórico en el que se encuadra el trabajo corresponde al del proyecto de investigación mencionado y se desarrolla en el siguiente apartado especial.

Marco Teórico

En Argentina, el petróleo y el gas son las principales fuentes generadoras de energía, con una incidencia en la matriz energética cercana al 90%. Para estudiar su explotación recurrimos al marco teórico provisto por la Fundación Bariloche, en cuanto a la utilización del enfoque sistémico, que reconoce al sector energético como un sistema interrelacionado, con requerimientos sociales a ser abastecidos por bienes que por su relevancia asumen un carácter estratégico. En este contexto, se introduce el análisis

de las “cadenas energéticas”, que permiten indagar en las distintas etapas del proceso de obtención de energía, a fin de comprender su funcionamiento y pensar en opciones alternativas.

Este enfoque sistémico se contrapone a la visión de mercado, que contempla una oferta y una demanda que funcionan con sus respectivos objetivos de maximización, intercambiando bienes con características asimilables a commodities.

La adopción de uno u otro criterio se expresa en la toma de decisiones en materia de política energética y en el manejo de bienes prioritarios para el desenvolvimiento económico del país.

También se considera la hipótesis de la “maldición de los recursos naturales”, según la cual los territorios con riquezas provistas por la naturaleza tienen dificultades para desarrollarse, aunque en función de sostener que la supuesta

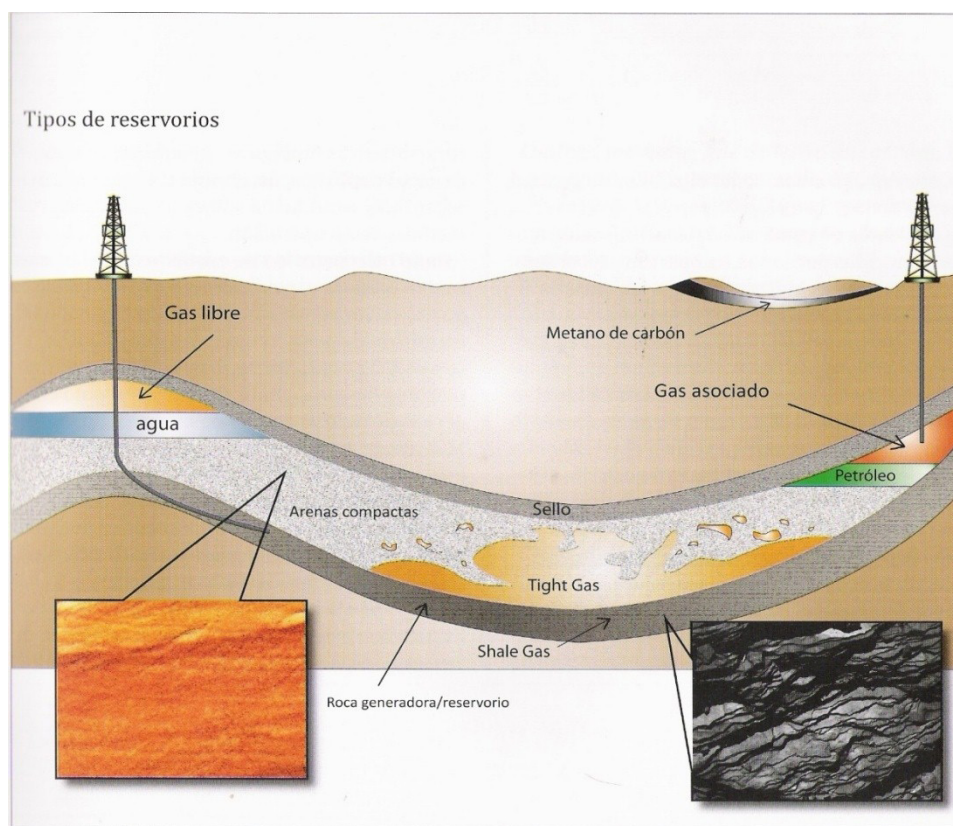
maldición puede ser neutralizada con políticas económicas concretas.

Desarrollo

Vaca Muerta es una formación geológica de la cuenca hidrocarburífera Neuquina, cuya repercusión a nivel internacional proviene de informes y estudios referidos a su potencial en cuanto a recursos no convencionales. En el marco de la declinación de la actividad extractiva experimentada por el sector energético argentino, organismos especializados difundieron cifras que modificaron las perspectivas. El análisis de las políticas que derivaron en esta delicada situación ha sido abordado en trabajos anteriores, por lo que el tema trasciende los propósitos del presente artículo. De todas maneras, es posible mencionar a la privatización de YPF y

Figura N° 1: Tipos de Reservorios

Fuente: Etcheverry R. y Toledo M. (2012)



demás medidas de desregulación instrumentadas durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) como desencadenantes centrales (Giuliani, 2013).

La expresión “no convencional” corresponde a una clasificación de hidrocarburos que agrupa a aquellas acumulaciones presentes en el subsuelo, tanto de petróleo como de gas natural, cuya extracción no puede realizarse con técnicas habituales, sino que requiere procedimientos más complejos y por lo tanto más costosos. Entre ellos, los más comunes son el shale oil y el shale gas. Un informe de la Fundación Bariloche explica que como shale se alude a una roca sedimentaria de grano fino, conformada por varias capas que fueron sedimentando unas sobre otras, conformada principalmente por arcilla y denominada roca madre, donde se alojó el kerógeno que dio origen a los hidrocarburos (Di Sbroiavacca, 2013). La tipología incluye también a los denominados tight gas, tight oil o coalbed metano (gas de lecho de carbón), entre otros, que se pueden observar en la figura N°1.

El conocimiento acerca de la existencia de este tipo de recursos no es nuevo; el citado estudio de la Fundación Bariloche señala que YPF ya había perforado Vaca Muerta y Los Molles en las décadas de 1960-1970, en oportunidad de los descubrimientos de los yacimientos de Puesto Hernández y Loma La Lata. En ese entonces, no existía tecnología ni precios que hicieran viable su extracción. En 1997 se inauguró la “era shale” en el mundo, cuando se realizó la primera fractura hidráulica y en 2005 comenzó la explotación del shale en Estados Unidos, con la entrada en producción comercial del primer yacimiento no convencional en Texas.

En abril de 2011, la Agencia de Información Energética de Estados Unidos publicó un informe con datos sobre dotación de hidrocarburos no convencionales, en el cual se asegura que Argentina es el tercer país con recursos técnicamente recuperables de shale gas. La actualización dada a conocer en junio de 2013 ubica a la Argentina como el segundo país del mundo con recursos potenciales de shale gas, detrás de China, y cuarto país del mundo con recursos potenciales

de shale oil, liderados por Rusia. Estos datos y la posible analogía con la experiencia de Estados Unidos, que ha permitido a este país proyectar el autoabastecimiento, profundizaron el accionar en la zona, aunque ya desde 2010 se registra actividad en Vaca Muerta por parte de varias empresas, en principio para dilucidar la magnitud del negocio.

El método utilizado a estos fines es el fracking (o fracturación hidráulica en castellano). Se trata de una técnica de perforación mixta: en primer lugar se perfora hasta 5000 metros en vertical y después se perfora varios kilómetros en horizontal (2 a 5). Luego se inyecta agua con arena (98%) y una serie de aditivos químicos (2%) a gran presión. Esto hace que la roca se fracture y el hidrocarburo se libera y asciende a la superficie a través del pozo; el proceso se repite a lo largo de la veta de la roca. Parte de la mezcla inyectada vuelve a la superficie (entre un 15 y un 85 %) (Ferrante y Giuliani, 2014). La técnica del fracking es objeto de controversia a partir del impacto ambiental involucrado e inclusive ha sido prohibido en algunos países. Las críticas apuntan principalmente al riesgo de que se produzcan sismos, al uso intensivo de agua y al peligro de contaminación de acuíferos o napas que atraviesan los pozos. Por su parte, los organismos oficiales minimizan las consecuencias de su aplicación, argumentando básicamente que no se trata de una técnica nueva, sino que se ha utilizado inclusive en la explotación convencional.¹ De todas maneras, aún si sólo se considera la demanda de energía, agua y materiales (entre los que destacan acero, cemento y arena), de concretarse según las perspectivas anunciadas, podría implicar transformaciones territoriales en una magnitud aún no prevista (Ferrante y Giuliani, 2014).

De la superficie total de Vaca Muerta (30.000 km²), YPF tiene una participación de 16.000 km², por lo que es la que lidera las operaciones. El principal emprendimiento es el que lleva a cabo desde 2013 en asociación con la firma Chevron en Loma Campana, donde ya se invirtieron más de 2.000 millones de dólares, según ha sido anunciado por YPF en un informe relativo a los 3 años de gestión estatal. El desembolso previsto para el desarrollo completo del área que abarca 395 km²

¹. Véase por ejemplo la entrevista a Miguel Galuccio publicada en *National Geographic* edición especial sobre Vaca Muerta, octubre de 2013, p.69.

es de 15.000 millones de dólares para la perforación de 1400 pozos, siendo el objetivo alcanzar una producción de 50 mil barriles de petróleo y 3 millones de m³ de gas natural asociado por día.² El mismo informe señala que las inversiones en Loma Campana aumentaron un 343% entre 2012 y 2014. Ello significó que YPF pasara de tener 4 equipos de perforación y 42 pozos en producción en abril del 2012 a 19 equipos y 290 pozos en diciembre de 2014. En cuanto al costo de construcción de los pozos, indica que se logró una significativa reducción al pasar de 11 millones de dólares en 2011 a 7 millones de dólares en la actualidad. De esta manera, Loma Campana es la principal área en cuanto a producción de hidrocarburos shale, concentrando en 2014 el 86,6% del total anual en petróleo y el 67,2% en gas.

En La Amarga Chica, otra de las locaciones de Vaca Muerta, YPF desarrolla un proyecto asociada con la compañía malaya Petronas, que contempla la explotación de un área de 187 km² para extraer petróleo shale. En una primera etapa, se prevé la perforación de 30 pozos con una inversión de 550 millones de dólares. Otra de las asociaciones de YPF es con la firma Dow, con el objeto de operar en una superficie de 45 km², localizada en el área denominada El Orejano para la extracción de shale gas. Contempla la perforación de 16 pozos y una inversión de 180 millones de dólares en una primera etapa. El proyecto completo prevé la perforación de 184 pozos. Junto a Pampa Energía, se invirtieron más de 230 millones de dólares para el desarrollo de un área de 183 km² en Rincón de Mangrullo, que no pertenece a Vaca Muerta sino a la formación Mulichinco (también no convencional). Con 37 pozos productivos, la empresa produce 1,2 millones de metros cúbicos de gas diarios y cuenta con 3 equipos de perforación activos.

La empresa francesa Total, actualmente uno de los mayores productores de gas de la cuenca Neuquina junto a YPF, desarrolla un piloto de shale gas en Aguada Pichana, que contempla perforar 12 pozos horizontales, de entre 1000 y 1500 metros de trayectoria lateral. Cada uno de ellos requiere entre 15 y 20 fracturas hidráulicas. Además, ha anunciado

la inminente puesta en marcha de un proyecto similar en Rincón de la Ceniza y La Escalonada, en sociedad con Shell y la empresa neuquina Gas y Petróleo de Neuquén (GyP, que por decreto provincial es propietaria de áreas), que demandará una inversión de 300 millones de dólares.

La anglo-holandesa Shell, cuya presencia era prácticamente nula como operadora en Argentina, se expandió de manera exponencial desde 2011, cuando se conoció la información relativa al potencial en hidrocarburos no convencionales. Desde ese momento, ha logrado participaciones en 5 concesiones exploratorias que totalizan 1000 km², todas ellas de titularidad de la empresa provincial GyP: Águila Mora, Sierras Blancas, Cruz de Lorena, La Escalonada y Rincón de las Cenizas³.

Exxon Mobil, también asociada con GyP, anunció en mayo de 2014 el hallazgo de un pozo no convencional en Bajo del Choique y otro en diciembre del mismo año, a 20 km. del primero, en el bloque La Invernada. Según se informó a través de un comunicado, el pozo, que es operado por Exxon Mobil Exploration Argentina S.R.L., una afiliada de Exxon Mobil Corporation, podría albergar una de las mayores reservas de hidrocarburos no convencionales del mundo. Exxon Mobil tiene intereses en aproximadamente 360.000 hectáreas en Vaca Muerta.

Pan American Energy (PAE), el segundo productor de crudo del país luego de consolidarse en la Cuenca del Golfo San Jorge, Wintershall, Pluspetrol, Tecpetrol, Americas Petrogas también participan en proyectos de la formación.

En este escenario, las empresas de servicios petroleros han logrado superar años de retracción por parte de las concesionarias y han retomado el ritmo de actividad. Las protagonistas de este rubro son San Antonio (de la estadounidense Pride), DLS, SP Argentina, Nabor, Quintana, Schlumberger, Halliburton, entre otras.

Impacto en Añelo

Añelo es una localidad de origen rural ubicada a unos

² El convenio entre YPF y Chevron se trata más adelante, en el marco de la negociación entre Nación y Provincias por la normativa del sector.

³ El rol de GyP también se trata en el marco de las negociaciones entre Nación y Provincias por la reformulación de la ley petrolera.

100 kilómetros de la capital de la provincia y según los datos del Censo 2010 tiene 2.249 habitantes. Sin embargo, desde la intensificación de la explotación de Vaca Muerta, la cantidad de personas que circulan es considerablemente mayor. Se encuentra en el corazón del área de gran potencial en cuanto a hidrocarburos no convencionales, entre Neuquén y Rincón de los Sauces, a la vera de la ruta 7, por la que transitan camiones, camionetas y otros vehículos que transportan personal, insumos y equipos hacia y desde los pozos ubicados en las inmediaciones.

El número de pobladores se ha duplicado en los últimos tiempos, según explicó Darío Sol, director de Inspección General del Municipio, en una entrevista de un medio local: “el surgimiento de los recursos no convencionales en la zona atrajo a un número de petroleros equivalente a los 2.500 habitantes de Añelo y también hizo necesario el rediseño de la ciudad”; expresiones similares tuvo el intendente de la ciudad, Darío Díaz, en una entrevista para medio digitales: “Gracias al boom del shale gas y shale oil de Vaca Muerta, la población, hoy de 4.500 habitantes, superará los 12.000 dentro de dos años”.

Del censo 2010 surgen otros datos relativos a condiciones de vida:

- De 842 hogares, sólo 595 (un 70,67%) tienen gas por red para cocinar⁴; el resto utiliza gas a granel (zeppelin), gas en tubo o garrafas, leña o carbón, entre otros.

- De ese mismo número de hogares, 25 de ellos tienen suelo de tierra, ladrillo suelto u otros (no tienen pisos cubiertos con cemento, baldosas, madera, etc.) y se trata de construcciones precarias básicamente de chapa de metal sin cubierta, chapa de fibrocemento o plástico, chapa de cartón, caña, palma, tablas, paja y en algunos casos cubiertas con barro;

- El analfabetismo es del 3,15%; esto representa 66 individuos de 2.096 tomados como referencia de 10 años o más. De este número, 13 personas se encuentran en un rango de 30 a 49 años y otras 43 de 50 años en adelante.

A la ciudad se accede por rutas que presentan tramos que se encuentran en estado

regular o malo. El tránsito que circula durante todo el día y en ambos sentidos se compone de camiones que transportan equipos y maquinaria petrolera pesada o materiales de construcción, transporte de trailers o containers para viviendas u oficinas, grúas que trasladan camionetas volcadas, un gran número de camionetas de empresas petroleras (algunas conducidas a altas velocidades) y, en mucho menor medida, automóviles particulares. Se calcula que son más de 3.000 los vehículos que transitan cada día por la deteriorada “ruta del petróleo”.

La problemática en torno al tránsito y a la conectividad fue confirmada por personas entrevistadas en el centro de salud: “el movimiento de autos en el pueblo es terrible ahora; antes con suerte cruzaban algunos vehículos pero ahora todo el tiempo hay autos, camionetas y camiones”; por su parte, un trabajador de una empresa prestadora de servicios de perforación señaló: “el tránsito hacia Añelo está imposible: cada vez que tenemos que ir a hacer algún trabajo, la ruta está muy rota y es impresionante la cantidad de camionetas y camiones que circulan”.

En los viajes realizados por miembros del equipo de investigación, se pudo observar que unos kilómetros antes de llegar al casco urbano se han levantado viviendas muy precarias, que constituye una de las “tomas” surgidas recientemente. Al llegar al pueblo, la sensación es de provisoriedad, de una “ciudad en construcción”. Un detalle que llama la atención es la combinación de viviendas muy humildes con autos o camionetas nuevas y costosas, una característica que se ha observado en otras poblaciones petroleras.

Con otras ciudades de explosivo crecimiento demográfico comparte también la insuficiencia de infraestructura para la prestación de los servicios básicos.⁵ En este sentido, en las conversaciones con los pobladores surgieron recurrentemente las carencias en cuanto a cloacas, red de gas, asfaltado de calles, hospital. El personal del centro de salud comentó “el agua que corre por la calle de la plaza (a una cuadra del sanatorio) es agua servida sin tratamiento, por lo que en el verano el olor es insoportable en todo el pueblo.

⁴ Este dato fue corroborado por una de las personas entrevistadas, que no posee gas en el domicilio que habita hace más de 7 años.

⁵ Es frecuente la comparación con Rincón de los Sauces, otra localidad que experimentó un pronunciado crecimiento demográfico de la mano de la desregulación del sector energético en la década de 1990.

En cuanto al gas, hace 7 años vivo en un barrio al que no llega la red (situación muy irónica en un polo gasífero).” Hospital no hay, se cuenta con un centro de salud o sala de atención, con ambulancias que no dan abasto, ya que si se presenta una situación compleja se deriva a Cutral Có. Además de esta sala, existen módulos (containers) adaptados para que funcionen como consultorios, en los que atiende un médico una o dos veces por semana a mujeres embarazadas. Sobre este servicio, un entrevistado explicó que “no tienen ni calefacción, no te das una idea lo que se sufre”.

La necesidad de obra pública en Añelo se constata en diversos informes que determinaron prioridades y sobre las cuales se anuncian inversiones: redes de desagües cloacales, dos viviendas para médicos, la ampliación de la Escuela 350, tres obras de abastecimiento de agua potable, una nueva planta de tratamiento, un predio deportivo y pavimento urbano. Por otra parte, hasta que se concrete la construcción del hospital (que contará con servicio de internación, sala de parto, laboratorio y radiología) se proyecta ampliar el actual centro de salud. Otras obras importantes programadas son nuevos edificios para un jardín de infantes y para la Comisaría, una pileta cubierta climatizada, el matadero y un centro de capacitación y actividades culturales. La principal obra del casco urbano (\$146 millones) consistirá en 540 lotes en la meseta, donde se levantarán 240 nuevas viviendas.

Otra de las consecuencias del aumento desordenado de la cantidad de habitantes es el incremento de los precios de las viviendas, potenciado por el déficit habitacional y por los altos salarios del sector petrolero. En algunos casos son las propias empresas las que pagan cifras muy elevadas, con el objeto de tener a los trabajadores en el lugar de las operaciones. De esta manera, se evita correr con los costos y los riesgos del traslado y se tiene al personal “a mano”. Sobre los valores de los alquileres, trascienden montos altísimos: por ejemplo, 14.000 pesos por un departamento de 1 dormitorio amueblado, lo que genera la ilusión de que todos pueden enriquecerse con el boom de Vaca Muerta; “se apuran por hacer reformas en sus casas para subdividir las y ofrecerlas en alquiler”, relatan los entrevistados. También afirman que “un alquiler de una piecita 4x4 sale \$4.000, por eso mucha gente

vendió lo que tenía y se fue. Una casa se puede vender por un millón de pesos, los que las compran las tiran abajo y hacen departamentos.” El desfase llega inclusive a la capital de la provincia; la nota periodística citada da cuenta de que en uno de los barrios cerrados más exclusivos de la ciudad se llegó a concretar un alquiler en 35.000 pesos mensuales y otro en 50.000, para viviendas destinadas a gerentes o directivos de empresas petroleras. Y las inmobiliarias tienen en alquiler departamentos de entre 150 y 180 metros cuadrados por cifras que van desde los 17.000 a 20.000 pesos, dependiendo de los servicios y las comodidades que tengan.

Además de distorsionar el mercado inmobiliario, el furor por los no convencionales impacta en los precios de todos los bienes. Aseguran que “todo está a precio petrolero, sólo compramos algunas cosas del día a día y después hacemos compras en Neuquén, en especial los alimentos no perecederos”. Los entrevistados coinciden en que esa es la modalidad habitual: adquirir lo más básico en Añelo y realizar los pedidos mensuales en la capital, que también es una plaza muy cara aunque no en la misma magnitud. Es sensible el desequilibrio que se genera en la sociedad, en desmedro de trabajadores con menores niveles de ingresos. El salario inicial de un empleado de comercio y de un docente ronda los \$8.000 mientras que el de un petrolero llega a los \$24.000, al sumar al básico los adicionales correspondientes. Las diferencias se mantienen aún en casos de mayor antigüedad: \$11.000 para vendedores con 20 años de servicio, \$12.000 para los maestros también con 20 años, mientras que un petrolero jerárquico cobra un piso de \$32.000. Esta es la causa por la que muchos de los docentes que trabajan en Añelo no viven allí (se calcula que es el 90%), sino que se trasladan desde ciudades aledañas y en algunos casos deben recorrer más de 100 kilómetros para llegar a dar sus clases: viajan en colectivo, en autos particulares o frecuentemente a dedo, por la carga que representa el transporte público o el combustible en sus salarios.

Las diferencias salariales indudablemente se relacionan con la problemática de deserción escolar. Añelo presenta uno de los mayores valores en el indicador de desgranamiento educativo en nivel medio que alcanza el 79,3%, cifra que significa

que 8 de cada 10 estudiantes que ingresan al sistema no concluyen el ciclo de 5 años de educación media. Los entrevistados coincidieron en atribuir la problemática a las expectativas que genera en los jóvenes la posibilidad de ingresar en el mundo del petróleo. El único establecimiento secundario de la ciudad no prepara a los jóvenes para trabajar en la explotación de hidrocarburos por lo que muchos abandonan e intentan conseguir empleo en alguna de las compañías del sector. Algunos integrantes del colegio graficaron el pensamiento de los estudiantes con las siguientes reflexiones: “¿Para qué vamos a estudiar? Si entramos a una empresa vamos a ganar más que lo que ganamos estudiando acá.” “¿y por qué voy a seguir estudiando? Yo no necesito ser doctor, ni tener un título, ni el secundario completo para conseguir un trabajo, porque ven a alguien que no ha ido nunca a la escuela y gana 35 mil pesos.” La frustración es frecuente porque no todos consiguen ser contratados. En las conversaciones relataron que “las empresas apenas contratan gente de acá; de 100 personas que toman como máximo 10 son del pueblo. Los traen todos de otro lado y a los de acá los toman como para conformar a la gente o por algún arreglo que habrá.” Otro elemento a tener en cuenta es que muchas personas llegan a la zona atraídas por el fenómeno. Vinculando este hecho a los episodios de inseguridad, los vecinos señalan que “viene mucha gente de distintas provincias tratando de conseguir trabajo en el petróleo, no consiguen y después empiezan las tomas y los robos. También roban muchas casas pensando que todos son petroleros que ganan plata y han robado a mucha gente que lo poco que tenía era del trabajo de años”.

En las entrevistas surgió una preocupación que a menudo es motivo de noticias en los periódicos y ha sido mencionada en informes y estudios difundidos en la región: el consumo excesivo de alcohol y drogas y la existencia de personas víctimas de explotación sexual, entre ellas menores. Al cabo de 4 años de funcionamiento la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas, creada por Ley Provincial 2717, rescató a 61 víctimas de trata (laboral y sexual)

en la provincia, de las cuales dos eran menores de edad. En este contexto, se realizan frecuentes allanamientos en locales nocturnos llamados pubs y en viviendas particulares de Añelo. La más reciente se llevó a cabo a finales de julio por Gendarmería Nacional, en una investigación de la Fiscalía Federal 2 de Neuquén, ante una denuncia anónima sobre trata de mujeres con fines de explotación sexual. Si bien no hubo detenidos y los locales comerciales no fueron clausurados, los investigadores revelaron que en uno de los allanamientos se encontró a una decena de mujeres extranjeras que estaban ejerciendo la prostitución, junto a una cantidad importante de clientes. Según detallaron “en uno de los lugares había diez mujeres procedentes de República Dominicana, pero todas estaban legalmente en el país”.

La prohibición de instalar cabarets en el casco céntrico se sortea con una modalidad relatada por el intendente Darío Díaz, quien detalló que:

Los fines de semanas las trabajadoras sexuales llegan en los colectivos que vienen de Neuquén, en el Conosur y Andesmar y se retiran entre la noche del domingo y la mañana del lunes. Una vez en la ciudad, las mujeres ingresan a ciertos pools y confiterías, ya identificados por la comuna. Tenemos algunos pubs y confiterías que están habilitados y en los cuales también estamos haciendo algunos tipos de controles pero en esos pubs o pools trabajan estas mujeres. Desde la comuna se intenta controlar la situación, pero uno entra a hacer una auditoría y le dicen que son habitués del lugar, entonces no podemos exigirles ni una libreta sanitaria ni nada por el estilo (Reportaje al Intendente Darío Díaz en una radio local, junio de 2014).

En cuanto al problema del consumo excesivo de alcohol y de drogas no existen datos concretos, aunque es una preocupación latente en la localidad. Uno de nuestros entrevistados en el establecimiento educativo nos decía:

Se nota ahora en los últimos años el tema de la droga, también más violencia y droga barata que perjudica a los chicos. Atribuyo esto no a las familias viejas de acá sino a las nuevas que han

llegado, que han tomado tierras. A muchos no los conozco, son los más recientes. Ayer Añelo era chiquitito y nos conocíamos todos, ahora vienen de todos lados: de provincias muy lejanas como Salta, Santiago del Estero, Tucumán, bolivianos... vienen a trabajar o en busca (resalta). Estas personas no solo vienen, algunas quizás ya estaban trabajando en las chacras o la construcción y porque un conocido entra a una petrolera, le dice a otro y así dejan de trabajar en esos lugares y capaz que no consiguen enseguida y hay que esperar...

El desplome del precio internacional del crudo en 2014 encendió alertas en el sector. Si bien la vigencia del denominado “barril criollo” en torno a los 77 dólares está actuando como atenuante, hasta el propio presidente de YPF manifestó la necesidad de reducir los costos de extracción, a fin de mantener la rentabilidad. Con este objetivo se pusieron en marcha algunas iniciativas, como la producción local de arena destinada a la fractura hidráulica, o la autorización mediante un decreto de la Presidencia de la Nación para la utilización de camiones “bitrenes”, de 30 metros de largo, que pueden hasta duplicar la capacidad de carga de un medio de transporte terrestre habitual. Sin la adaptación de las ya colapsadas “rutas del petróleo”, esta innovación puede aumentar el riesgo de accidentes de tránsito, que constituye otro de los efectos negativos de la actividad.

Controversias entre Nación y Provincias en torno al marco legal

La explotación de Vaca Muerta reflató la clásica disputa por el control de la explotación de hidrocarburos entre las Provincias proveedoras de energía y el Estado Nacional, enmarcada en la dicotomía nacionalización – provincialización. Durante el año 2014 las controversias se expresaron en torno a la reforma del marco normativo que regula el sector energético en el país (Giuliani, Fernández, Hollmann, Ricotta, 2014). Las negociaciones para elaborar una propuesta consensuada fueron llevadas a cabo por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, autoridades de YPF (ambas partes actuando en sintonía) y gobernadores de las provincias proveedoras de energía nucleadas en la OFEPHI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos), liderados por Jorge Sapag (Neuquén) y Martín Buzzi (Chubut). A principios de junio del año 2014, el Poder Ejecutivo Nacional entregó a los mandatarios provinciales un documento con el objeto de delinear la nueva legislación. Luego se sucedieron contrapropuestas, encuentros y más reuniones, hasta que en septiembre del mismo año se acordó el proyecto de ley, que resultó aprobado por el Congreso de la Nación.

El contexto en el cual se desarrollaron las tratativas estuvo constituido por múltiples variables,

Gráfico N°1: Importación de Energía en Argentina (en millones de dólares)

Fuente: INDEC

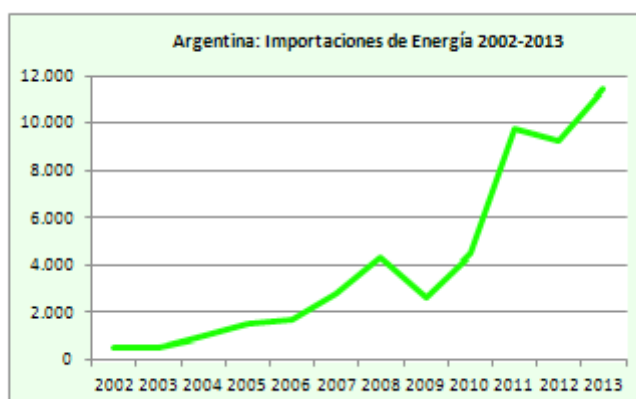


Gráfico N°2: Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos de Argentina y Variación de Reservas Internacionales (en millones de dólares)

Fuente: INDEC

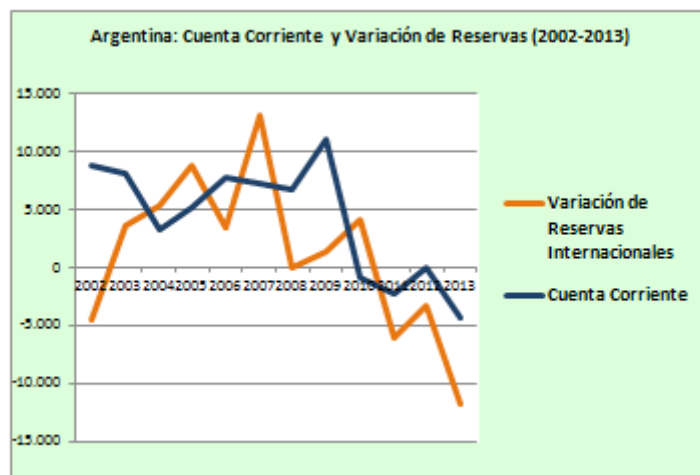
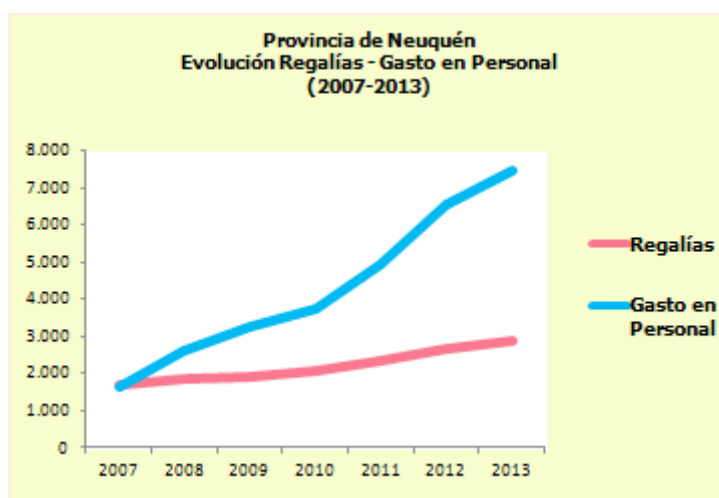


Gráfico N° 3: Regalías y Gasto en Personal en la Provincia de Neuquén (en millones de pesos)

Fuente: Elaboración Propia en Base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia de Neuquén



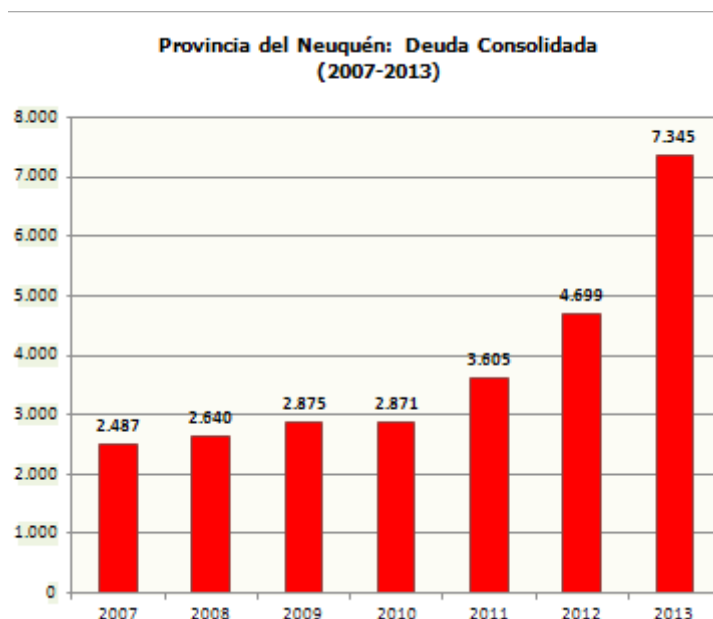
aunque hemos escogido tres que a nuestro criterio sobresalen con mayor nitidez.

1) Del lado de los representantes de Nación e YPF, la urgencia por sustituir las crecientes compras al exterior que comprometen la Balanza de Pagos y, en consecuencia, el crecimiento económico del país. En 2012 y 2013, las importaciones del rubro Combustibles ascendieron a 9.267 y 11.415 millones

de dólares, respectivamente, con el consiguiente impacto en las cuentas externas. De acuerdo a las estadísticas oficiales, la cuenta corriente se tornó negativa desde 2010, afectada especialmente por los requerimientos de energía; el déficit de la cuenta capital y financiera consumió la pronunciada pérdida de reservas internacionales, que ese mismo año llegó a los 11.824 millones de dólares.

Gráfico N°4: Deuda Consolidada de la Provincia de Neuquén (en millones de pesos)

Fuente: Elaboración Propia en Base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia de Neuquén



Este panorama se mantenía en 2014, ya que a pesar de la mejor performance de la compañía estatal no se lograba detener la salida de divisas. Si bien en el primer semestre del año YPF incrementó la generación de gas en un 35% y de petróleo un 6% respecto del mismo período del año anterior, las compras al exterior crecieron un 14%.

El Gráfico N°1: Importación de Energía en Argentina (en millones de dólares) y el Gráfico N°2: Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos de Argentina y Variación de Reservas Internacionales (en millones de dólares), ilustra esta situación.

2) Otro aspecto relevante estuvo relacionado con la premura del Gobierno de la Provincia de Neuquén, ejercido hace más de 50 años por el Movimiento Popular Neuquino, por recomponer las finanzas provinciales. La caída en la extracción de petróleo y gas afectó al conjunto de cuencas hidrocarburíferas de Argentina y de manera especial a la cuenca Neuquina, con YPF -controlada por Repsol hasta 2012- como principal operadora. Las regalías en Neuquén pasaron de representar el 46% de los ingresos corrientes en 2007 a menos del 25% en 2014, circunstancia que ocasionó serias dificultades para cumplir con los compromisos del Estado (en especial los relativos a la masa salarial

correspondiente al empleo público) y confluyó en la profundización del endeudamiento, que a esta altura se ha convertido en otra de las variables inherentes al modelo (Giuliani, 2013). El gráfico N° 3: Regalías y Gasto en Personal en la Provincia de Neuquén (en millones de pesos) y el Gráfico N°4: Deuda Consolidada de la Provincia de Neuquén (en millones de pesos) expresan esta situación.

A pesar del reconocimiento oficial de la necesidad de emprender un proceso de reconversión de la economía neuquina, las expectativas del Gobierno provincial están circunscriptas a la captación de ingresos derivados de la explotación de las formaciones geológicas no convencionales, en especial la de Vaca Muerta.

3) El tercer elemento relevante fue la presencia de empresas provinciales en la explotación. En el caso de Neuquén, se trata de Gas y Petróleo (GyP), creada en 2008 y transformada en Sociedad Anónima en 2012, con el Estado provincial como principal accionista. Además de permitirle a la provincia participación directa en el negocio, su presencia constituye la herramienta a través de la cual se sorteaba un impedimento constitucional, ya que la Carta Magna de Neuquén establece en sus artículos 95º, 96º y 100º la propiedad pública de los

recursos energéticos en el territorio provincial y la prohibición de otorgar concesiones de explotación a particulares. Su ingreso al Régimen de Oferta Pública en diciembre de 2013, a partir del dictamen favorable de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, le permite contar con una preciada herramienta de financiamiento. Pero el punto más ríspido reside en que a través del sistema de carry (acarreo en castellano), las empresas provinciales, tal es el caso de GyP, participan de las concesiones en alianza con las compañías privadas manteniendo un porcentaje de las áreas sin aportar capital para la inversión. Bajo esta modalidad, la empresa (que por decreto es propietaria de áreas) se asocia a una operadora encargada del desembolso inicial destinado al gasto necesario para la exploración, reservando una participación que depende de las condiciones pactadas en los respectivos contratos. Cuando se efectivizan los resultados, en la etapa de comercialización, recibe en hidrocarburos el equivalente al porcentaje de su participación. La mitad es destinada a devolver a la operadora su parte en la inversión inicial, por lo que una vez cumplimentada esta etapa, vuelve a quedarse con el total de su cuota. La importancia que tiene la empresa para Neuquén se ve reflejada en un hecho muy gráfico: en mayo de 2014 el directorio de GyP autorizó por primera vez a la empresa a comprar Letras del Tesoro neuquino por 200 millones de pesos, en lo que represento la primera transferencia de fondos de envergadura hacia el Estado. La compañía, inicialmente capitalizada por el Estado para su funcionamiento, ya no sólo se pagaría sus gastos, sino que lo asiste. Es esta una posibilidad altamente valorada por el Gobierno Provincial, ante la recurrente necesidad de acudir al crédito, como ya se ha mencionado anteriormente.

La revisión del marco normativo tendió a articular los siguientes instrumentos vigentes:

- La Ley 17.319, sancionada en 1967, denominada “Ley Madre” dado que contiene los lineamientos de la explotación, en cuanto a plazos, condiciones, etc. Originalmente, su artículo 1° establecía que “los yacimientos de hidrocarburos

líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional”. La Reforma Constitucional de 1994, que en su artículo 124° consignó que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, motivó la modificación de este punto. Se concretó a finales de 2006, con la sanción de la Ley 26.197, llamada “Ley Corta” porque está compuesta por sólo 7 artículos cuyo objeto es regular la propiedad de los recursos del subsuelo.

- La Ley Corta, publicada en el Boletín Oficial en enero de 2007, consagra a las Provincias como propietarias de los yacimientos en tierra firme, mientras que al ámbito nacional pertenece el territorio marino off shore en la plataforma continental, que representa 0,72% del total. A partir de esta norma, las provincias asumieron la Autoridad de Aplicación en el sector, con facultad para ejercer actividades de fiscalización y control de los permisos de exploración, concesiones de explotación y transporte de hidrocarburos, para exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales y del pago de cánones y regalías, así como para aplicar el régimen de sanciones previsto en la Ley 17.319/67 (multas, suspensión, caducidad, entre otras). El último párrafo de la “Ley Corta” otorga a las provincias “todas las facultades derivadas del poder concedente, emergentes de la Ley 17.319/67 y su reglamentación.” Fue en este marco que las provincias emprendieron el proceso de prorrogar anticipadamente las concesiones, mucho antes de que operara su vencimiento en 2016-2017. En 2007 fue Cerro Dragón en la Cuenca del Golfo San Jorge y a partir de 2008 se consumaron las rondas de renegociaciones en Neuquén y otras provincias.⁶ Las tratativas con las firmas concesionarias son abordadas independientemente por cada gobernador y su equipo, circunstancia que debilita el margen de negociación, al existir habitualmente urgencias fiscales u otros condicionamientos. A esto se suma que anteriores acuerdos van marcando pautas, lo

⁶ De todos modos, la primera prórroga se materializó en el año 2000 cuando el entonces gobernador de Neuquén Jorge Sobisch negoció con Repsol la prórroga por 10 años de la concesión de Loma La Lata, aunque en este caso se requirió la intervención del Poder Ejecutivo Nacional.

que dificulta lograr mejores cláusulas.

- La Ley 26.741/12 declara la Soberanía Energética y la Utilidad Pública de los recursos del subsuelo, además de restituir el control estatal de YPF, a partir de la expropiación del 51% del capital social de la compañía, hasta ese momento en poder de Repsol. Su artículo 1° plantea la declaración del interés público nacional (requerimiento para justificar la expropiación) y como objetivo prioritario “el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones”. La fundamentación del proyecto de ley enviado al Congreso, al igual que el Decreto que dispuso la intervención de YPF, profundiza en la responsabilidad del Grupo Repsol en la situación del sector energético. Señala que se multiplicaron por 11 veces las importaciones de combustibles entre 1995 y 2011, año en el que ascendieron a 9.397 millones de dólares, “prácticamente equivalente al saldo comercial total del país, que para ese mismo año ascendía a los US\$ 10.347 millones”.

- El Decreto 1277 de julio de 2012, reglamentario de la Ley 26.741, dispone la conformación de una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica bajo la órbita del Ministerio de Economía de Nación, con amplios objetivos: asegurar y propiciar las inversiones necesarias para el mantenimiento de las reservas, para el incremento de la exploración y la extracción, para expandir la capacidad de refinación, para el abastecimiento de combustibles a precios razonables, para colaborar en la fiscalización y el control de las obligaciones tributarias y previsionales y, en general, para “promover un desarrollo sustentable del sector.” La sanción de este Decreto generó diversas reacciones: desde algunos espacios se objetó su alcance, al argumentar que las potestades de la Comisión contradicen la “Ley Corta”, e inclusive se planteó su posible inconstitucionalidad. En cambio, los mandatarios nucleados en la Organización Federal

de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) en ese momento se pronunciaron a favor de la medida, aunque en la práctica suelen manifestarse ambigüedades jurisdiccionales, como se constató durante el proceso de reformulación de la legislación.

- A partir de los Decretos 927 y 929 sancionados por el Poder Ejecutivo nacional en 2013, se buscó atraer inversiones para motorizar la actividad en el sector. Con el primero se quitaron o redujeron considerablemente aranceles a la importación de tecnología e insumos que directa o indirectamente estén vinculados al desarrollo de yacimientos no convencionales. El Decreto 929 otorga estímulos no incluidos en otros programas (por ejemplo Gas Plus) y está orientado a proyectos no inferiores a los 1.000 millones de dólares:

- Luego del quinto año de iniciado el proyecto, confiere el derecho a comercializar en el mercado externo el 20% del volumen extraído con una alícuota del 0% de retenciones, o de comercializarlo al mismo precio en el mercado interno si no se hubiese alcanzado el autoabastecimiento en el país.

- Libre disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de la exportación.

Este decreto constituyó el marco para el acuerdo celebrado entre YPF, la Provincia de Neuquén y la compañía multinacional Chevron, para explotar un área en Vaca Muerta. En efecto, en la madrugada del 29 de agosto de 2013 la Legislatura Neuquina aprobó la Ley 2867 que ratificó el acuerdo que el Poder Ejecutivo Provincial firmó un mes antes con YPF, en relación al proyecto piloto por 1.500 millones de dólares que la compañía nacional emprendió en asociación con Chevron. El Acuerdo entre la Provincia de Neuquén e YPF consistió en la prórroga de la concesión Loma Campana por el término de 22 años a partir de su vencimiento en 2026, es decir hasta 2048, a la que se le anexó una superficie escindida de la concesión Loma La Lata – Sierra Barrosa, también de titularidad de YPF. La compañía nacional asumió compromisos en cuanto a inversiones y aportes en dinero, a realizar en asociación con Chevron. Los detalles del acuerdo entre YPF y Chevron no fueron puestos a disposición pública, aunque se desprende que responden a los lineamientos del

Decreto 929/13.

Es preciso recordar que horas antes de la votación en la Legislatura, afuera del recinto la policía reprimió a un grupo de manifestantes que se proponía impedir que se llevara a cabo la sesión, con un saldo de numerosos heridos, algunos de gravedad. El principal argumento de quienes votaron afirmativamente -25 diputados de un total de 35- fue la urgencia por sustituir las importaciones de energía por gas y petróleo extraídos en el país; 2 legisladores se opusieron y hubo 8 ausentes, 7 de los cuales se retiraron luego de que la mayoría se negara a suspender las deliberaciones a raíz de la represión policial.

Acuerdos y puntos en conflicto

Desde el inicio de las tratativas, entre ambas partes existió consenso sobre la necesidad de armonizar las distintas piezas del cuerpo normativo y sobre su adaptación a la explotación no convencional. De inmediato acordaron extender los incentivos para las inversiones, ampliando las condiciones del Decreto 929/13 a proyectos que superaran los 250 millones de dólares. El borrador propuesto inicialmente por el Poder Ejecutivo Nacional a los gobernadores tipifica la producción shale y permite concesiones por 35 años, en un esquema asimilable al adoptado en el acuerdo entre YPF y Chevron.

Sin embargo, de la propuesta original se derivaron varios puntos en conflicto. Los principales fueron los siguientes:

- El borrador elaborado por el Poder Ejecutivo eliminaba la posibilidad de reservar áreas para las empresas petroleras provinciales. Los gobernadores argumentaron que este impedimento iba en contra de algunas constituciones provinciales (como la de Neuquén) y de la propia Ley Corta, ya que avanzaba sobre las facultades que las provincias detentan legalmente.

- Fijaba el porcentaje de regalías en el 12% (con la posibilidad de disminuirlo hasta en 7 puntos) y contemplaba la posibilidad de elevar un 3% adicional en caso de prórroga. Las provincias pretendían que esa alícuota pudiera llegar hasta el 4 %. Por otra parte, el borrador proponía incorporar un artículo mediante el cual se prohibiera a los

municipios gravar las actividades hidrocarburíferas en ninguna de sus formas: “a dicho efecto, las Provincias propiciarán la eliminación de aquellos gravámenes y tasas municipales que afecten directamente a la actividad hidrocarburífera”. Asimismo, fijaba en un 3% la alícuota del impuesto sobre los ingresos brutos y eximía a los contratos del impuesto de sellos en la etapa de exploración.

- Prohibía la inclusión del acarreo (carry), modalidad que, como se ha mencionado, es la utilizada por las empresas provinciales para conservar una participación en los yacimientos sin necesidad de invertir capital inicial. Las provincias sostenían que la eliminación de esta modalidad circunscribía la captación de renta a las regalías, que por otra parte también se limitarían. Reclamaban alternativas como por ejemplo un canon de ingreso a los bloques que compensaran la merma de recursos para las finanzas provinciales.

- Contemplaba que los concesionarios que ya hubieran renegociado por 10 años sus bloques pudieran solicitar una extensión por otros 10 años. La contrapropuesta provincial no negaba esa posibilidad pero pretendía el pago de un canon de reingreso al área, pagadero por única vez. El valor de ese canon se determinaría a partir de una fórmula que combina las reservas probadas (P1) y probables (P2) remanentes en cada concesión (es la metodología utilizada para renegociar las áreas que vencían en 2016/17).

- Disponía que las empresas concesionarias destinen un 0,5% de sus ingresos a actividades de RSE (Responsabilidad Social Empresaria) y un 1% a obras de infraestructura. La contrapropuesta provincial tendía a que fueran las provincias las que por su cuenta solicitaran financiamiento puntual para obras de infraestructura en las zonas de influencia de los reservorios.

- Proponía la unificación de los pliegos licitatorios de áreas petroleras, en base a un modelo aprobado por la Comisión de Planificación de Inversiones Hidrocarburíferas (creada por el Decreto 1277/12) y acordado con las Provincias. Los gobernadores declaraban que el ámbito para la discusión de las características del pliego es la OFEPI y no la Comisión.

El proyecto unificado:

Luego de intensas negociaciones, los

gobernadores y los representantes del Poder Ejecutivo rubricaron el acuerdo votado favorablemente por el Congreso de la Nación, por lo que fue convertido en la Ley 27.007 en octubre de 2014. Los principales puntos de la modificación fueron los siguientes:

- Plazos: se amplían y se diferencian los plazos de concesión: 25 años para convencionales, 35 años para no convencionales y 30 años para off shore. Además, se acortan los plazos de los permisos de exploración con la finalidad de incentivar las inversiones en esta etapa.

- Prórrogas: si cumplen con los compromisos, las empresas podrán extender sus contratos indefinidamente.

- Bono inicial: las provincias podrán cobrar un monto único en cada prórroga o concesión shale que será del 2% de las reservas convencionales remanentes.

- Reserva y carry: se prohíbe reservar en el futuro áreas a firmas estatales. Los contratos de acarreo (carry) no se prohíben, pero en adelante se limitan a la etapa de exploración y piloto. Se respetan los vigentes.

- Sin límites a las concesiones: la antigua ley prohibía a una empresa tener más de cinco concesiones. La nueva no pone topes.

- Regalías reguladas: serán del 12%, con la posibilidad por parte del poder concedente de reducir las hasta un 5%. Podrán aumentar un 3% en cada prórroga, con un máximo de 18%,

- Se otorga rango legal al decreto 929/13, régimen de promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos, y se amplía su alcance a proyectos de inversión superiores a US\$ 250 millones. En el marco de estos proyectos, las empresas aportarán como RSE a las provincias productoras el 2,5% del monto inicial de inversión y el Estado Nacional aportará financiamiento para obras de infraestructura.

- Pliegos licitatorios: la Secretaría de Energía de la Nación y las autoridades provinciales acordarán, en un plazo de 6 meses a partir de la sanción de la reforma, un pliego modelo a ser aplicado en futuras licitaciones en todas las jurisdicciones.

Conclusiones

En Argentina, la declinación en la extracción de petróleo y gas fue la consecuencia directa de la sobre-explotación de los yacimientos y la insuficiente inversión en exploración, derivadas de la desregulación neoliberal. La alta dependencia de la matriz energética respecto de los hidrocarburos impactó en las cuentas externas del país, al implicar crecientes importaciones para satisfacer los requerimientos de energía. En este contexto, los recursos no convencionales –y en especial los localizados en Vaca Muerta, la gigante formación de la Cuenca Neuquina–, constituyen la apuesta para solucionar el desequilibrio, con un alto impacto en el territorio, desde el punto de vista ambiental y socioeconómico. En torno a la fracturación hidráulica –o fracking– existen múltiples interrogantes e inclusive ha sido prohibido en algunos países, por lo que la profundización del estudio sobre sus alcances debería representar una tarea ineludible. Por otra parte, son visibles las implicancias sobre Añelo, una localidad que se encuentra desbordada por la frenética actividad desplegada por los distintos actores del negocio que rodea al “oro negro”.

Las operaciones en el área están lideradas por YPF, nuevamente bajo control estatal luego de la expropiación del 51% de las acciones a Repsol en 2012. La búsqueda del financiamiento necesario incluyó la asociación con la empresa Chevron, a partir de un convenio que involucra estímulos fiscales para la multinacional y que, a propuesta de la dirigencia de la compañía de bandera, quedó plasmado en la modificación de la legislación, aprobada en octubre de 2014. Precisamente, las tratativas entre los directivos de YPF y funcionarios nacionales por un lado y los mandatarios de las provincias proveedoras de energía, por el otro, giraron en torno a la articulación de los componentes del marco normativo, aunque tuvieron como trasfondo las tensiones generadas por las actividades en Vaca Muerta.

El gobierno de la provincia de Neuquén, ejercido históricamente por el Movimiento Popular Neuquino, centra sus expectativas en el

potencial de la gigante formación no convencional para superar las urgencias presupuestarias. Pretende usufructuar una valiosa herramienta, la empresa Gas y Petróleo de Neuquén, que al haberse convertido por un decreto provincial en propietaria de las áreas, posibilita la captación directa de una porción de la renta y no sólo vía regalías. La modalidad utilizada es el acarreo (o carry), con la cual se asegura una cuota de participación sin desembolsar inversión inicial. El acarreo fue uno de los principales puntos de conflicto con funcionarios nacionales y en especial con YPF, por considerar que el sistema representa un oneroso obstáculo para iniciativas privadas. En la modificación aprobada, quedó restringido a la etapa de exploración.

Los cambios en la normativa acordados pueden acentuar los efectos en el territorio, en cuanto apuntan a intensificar la extracción de hidrocarburos a partir de una serie de incentivos para atraer capitales. Es necesario que la política energética resguarde el carácter estratégico del gas y del petróleo, incluya la diversificación de las fuentes y tienda a evitar –o cuanto menos a atenuar– los impactos negativos, de manera de generar beneficios para el conjunto de la sociedad.

Referencias bibliográficas

Chiappussi, F. (2013). Viaje al interior de Vaca Muerta. National Geographics en español. 22-35.

Di Sbroiavacca N. (2013). Shale oil y shale gas en Argentina. Situación actual y prospectiva, Documento de Trabajo de la Fundación Bariloche.

Etcheverry, R. y Toledo, M. (2012). Yeil, Las nuevas reservas. Buenos Aires: Méndez Industria Gráfica.

Ferrante, S. y Giuliani, A. (2014). Fractura hidráulica: un abordaje no convencional para una extracción muy ortodoxa. Documento presentado en las XIV Jornadas de Economía Crítica. Valladolid, España.

Giuliani A. (2013). Gas y Petróleo en la Economía de Neuquén. Neuquén: Educo.

Giuliani A., Fernández N., Hollmann M., Ricotta N. (2014). Tensiones entre Nación y Provincias en el marco de la Ley Corta. La disputa por Vaca Muerta. VII Jornadas de Economía Crítica, La Plata.

Internet

Diario Minuto en Neuquén. Por el auge del shale Añelo triplicará su población. Recuperado el 19 de julio de 2014, de <http://www.minutoneuquen.com/notas/2013/4/22/shale-anelo-triplicara-poblacion-72293.asp>

Diario Río Negro. Investigan explotación sexual en Añelo. Recuperado el 26 de julio de 2014 <http://www.rionegro.com.ar/diario/investigan-explotacion-sexual-en-anelo-3376237-9525-nota.aspx>

Diario Río Negro. Preocupan en Añelo los modos en los que se disfraza la prostitución. Recuperado el 28 de julio de 2014, de <http://www.rionegro.com.ar/diario/preocupan-en-anelo-los-modos-en-que-se-disfraza-la-prostitucion-3427276-9525-nota.aspx>

Dirección Provincial de Estadística y Censos. Censo 2010. Recuperado el 07 de julio de 2014, de <http://www.estadisticaneuquen.gob.ar/DatosCenso2010.html>

YPF. Resultados de tres años de gestión en YPF. Recuperado el 10 de julio de 2014, de <http://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Lists/ComunicadosDePrensa/33-YPF-tres-anos-de-gestion.pdf>

Entrevistas

Se consideraron los testimonios de habitantes de la localidad de Añelo de distintas edades y ocupaciones, recogidos en julio de 2014,

así como de los participantes de un taller coordinado por una de las autoras del trabajo, realizado en junio de 2013. Entre ellos: empleados del centro de salud y de un establecimiento educativo, agentes municipales y de otras reparticiones públicas, comerciantes locales, trabajadores del sector petrolero, dirigentes comunitarios, vecinos. Las entrevistas fueron personales y los entrevistados pidieron reserva de identidad.